

Peisch András

Büntetőeljárás és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

Témavezető: Erdei Árpád

AZ EURÓPAI BŰNÜGYI NYILVÁNTARTÁSI INFORMÁCIÓS RENDSZER

1. Bevezetés

A büntetőügyek felderítése és elbírálása során a bizonyítékok összegyűjtése, értékelése mellett a potenciális elkövetők ellen folytatott korábbi eljárások során hozott határozatok is értékes információt hordoznak. Ezek ismeretében az ügyész, illetve a bíróság figyelembe veheti a terhelt előéletére vonatkozó adatokat, különösen a minősítés és a büntetéskiszabás körében. Előfordulhat azonban, hogy a terhelt más államokban bűncselekményt követett el, mielőtt az adott állam bűnüldöző hatóságainak látókörébe került volna, így megfelelő szabályozás híján az eljáró szervek nem tudják az elkövető előéletét figyelembe venni.

Egy olyan térségben, mint az Európai Unió, ahol az államhatárok korlátozás nélkül, illetve csekély mértékű korlátozással átjárhatók, s az elkövetők könnyebben változtathatják meg tartózkodási helyüket, közösségi szinten is fokozottan merül fel a más tagállamok büntügyi nyilvántartásaiból származó információkhoz való egyszerűbb hozzáférés iránti igény. A hatékony működési feltételek megteremtése mellett a szabályozásnak megfelelő szintű alap-jogvédelmet kell biztosítani az érintettek számára, így különösen tekintettel kell lenni a létrehozandó rendszer adatvédelmi aspektusaira, továbbá természetesen az európai jogpolitika alapvető elveire, a szubszidiaritás és arányosság szempontjaira is.

2. A szabályozás kialakulása¹

2.1. Az Európai Kölcsönös Büntügyi Jogsegélyegyezmény

Az európai államok között a büntügyi nyilvántartásban tárolt adatok cseréjét nemzetközi szinten elsőként az Európa Tanács részes államai által megkötött kölcsönös

¹ A jelen részben terjedelmi okokból nem áll módomban részletes áttekintést adni az európai büntügyi nyilvántartási információs rendszer kialakulásának valamennyi állomásáról, ezért ehelyett a rendszer kialakításának egyes lépcsőfokait kiemelve kívánom szemléltetni a végeredményhez vezető folyamat menetét

bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény (Egyezmény) szabályozta. Az államok közötti bűnügyi jogsegély keretében a bűnügyi nyilvántartásból származó információk a jogsegély általános szabályok alkalmazásával, a részes államok közötti megkeresések és azok teljesítése útján történik.

Az eljárást az Egyezmény 13. és 22. cikkei alapján kellett folytatni. E rendelkezések szerint a megkeresett részes állam egy másik részes állam igazságügyi hatóságai által előterjesztett kérésére büntetőügybeni felhasználás céljából ugyanolyan körben, amilyenben ezt saját igazságügyi hatóságai részére megtenné, kivonatokat és felvilágosításokat bocsát rendelkezésre. Ezen az eseten kívül minden más esetben a megkeresést a megkeresett állam törvényei, szabályzatai és gyakorlata által előírt feltételek szerint kell teljesíteni.² Minden részes állam tájékoztatja a másik államot azokról a büntetőítéletekről és ezt követő intézkedésekről, amelyek az utóbbi állam állampolgáiraira vonatkoznak, és amelyeket a bűnügyi nyilvántartásba bejegyeztek.

Az Egyezményhez kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyv az Egyezmény 22. cikkét azzal a rendelkezéssel egészítette ki, hogy bármely részes állam, amely a fent említett tájékoztatást nyújtotta, átadja az illető államnak az utóbbi által egyedi ügyben előterjesztett kérelemre a szóban forgó elítélések és intézkedések egy példányát, valamint egyéb, erre vonatkozó tájékoztatást azért, hogy képessé tegyék az utóbbi államot annak megfontolására, hogy azok nemzeti szinten igényelnek-e bármilyen intézkedést. Ez az átadás az érdekelt Igazságügyi Minisztériumok között történik.³

2.2. A schengeni joganyag

A nemzetközi bűnügyi információcsere hatékonyabbá tétele érdekében tett következő lépés a Schengeni Egyezmény⁴ volt. Ennek 9. cikke alapján a részes államok arra törekednek, hogy javítsák az információcsere, és hogy a bűnözés elleni harcban fokozzák azon információk cseréjét, amelyek a többi Fél számára hasznosak lehetnek. Kétségtelenül ebbe a körbe tartozik a bűnügyi nyilvántartásokban tárolt, az elkövetőre vonatkozó információ is.

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SVE)⁵ a fenti szabály részletesebb kifejtése érdekében a bűnügyi jogsegély keretében szabályozza az információcsere is. A SVE 53. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az igazságügyi hatóságok egymás között közvetlenül küldhetnek jogsegély iránti megkeresést, és arra

² 13. cikk

³ Kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikk

⁴ A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-én kelt Megállapodás. HL L 239, 2000.9.22., 13. o.

⁵ A Benelux Gazdasági Unió Államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről 1985. június 14-én kötött Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény. HL L 239, 2000.9.22., 19. o.

közvetlenül válaszolhatnak. Ugyanezen cikk (3) bekezdése alapján azonban az igazságügyi minisztériumokon keresztül kell továbbítani többek között a bűnügyi nyilvántartásokban található információk rendszeres vagy esetenkénti kicserélésére irányuló megkereséseket.

2.3. Európai uniós törekvések

Unió szinten elsőként a 2000. május 29-én elfogadott, az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyegyezmény⁶ szabályozta a tagállamok közötti információcserét. Ez azonban korábban a tagállamok között a jogsegély útján történt, és magával hordozta azokat a nehézségeket, amelyek az egyes tagállamok nemzeti jogszabályai és az azokban meglévő biztosítékok közötti eltérésekből adódnak.

Ennek fényében a közösségi jogalkotó felismerte, hogy az Európai Unió által biztosítani kívánt szabadság, biztonság és jog térségében megjelenik az egyszerűbb kooperáció igénye is, amely hatékonyabb megoldásokat kínál. Egy európai bűnügyi nyilvántartás gondolata már az 1990-es évek végén felvetődött. Több munkacsoport is létrejött, melyek – különösen az ún. Falcone- és a Grotius programok keretében – a nyilvántartás kialakításának lehetséges módjait vizsgálták, és következtetéseiket ajánlások formájában hozták nyilvánosságra.⁷

A 2001. szeptember 11-én New Yorkban és a 2004. március 11-én Madridban végrehajtott terrortámadások sürgetni kezdték az egyes nemzeti hatóságok közötti hatékonyabb információcsere igényét. Ezt a szemléletet tükrözi az Európai Tanács terrorizmus elleni küzdelemről szóló, 2004. március 25-én kelt nyilatkozata is, amely különösen hangsúlyos elemnek tekinti a már meglévő információs rendszerek hatékonyságának növelését, mind a bűnüldöző szervek, mind a terrorizmus finanszírozásának megelőzése szempontjából jelentős szerepet betöltő pénzügyi információs osztályok közötti adatcsere tekintetében.

A Tanács 2004 őszén elfogadott, Hágai Program⁸ elnevezésű dokumentuma tartalmazta a bel- és igazságügyi együttműködésnek az ezt követő öt évre vonatkozó cselekvési tervét. A Program külön fejezete tartalmazza a biztonság megerősítését, mint célkitűzést, ezen belül az információcsere javítását és az ún. hozzáférhetőségi elvet. Az irodalomban ezt az elvet hasonló jelentőségűnek tekintik, mint a korábban a tamperei elnökségi következtetésekben⁹ lefektetett kölcsönös elismerés elvét.¹⁰

A hozzáférhetőségi elv szerint bármely tagállam bűnüldöző szerve megkaphatja egy másik tagállamból a feladata ellátásához szükséges információkat attól a szerv-

⁶ HL C 197. 2000.7.12. 3. o.

⁷ A Falcone-programhoz részletesebben ld.: HORVÁTH Katalin: A Falcone-program és az európai bűnügyi nyilvántartás. In: Magyar Jog, 2005., 8. szám, 470-478. o.

⁸ HL C 53. 2005.3.3. 1. o.

⁹ Ld.: A tamperei Európai Tanács Elnökségi következtetései. 1999. október 15-16., 33. sk. pontok

¹⁰ STAUBER Péter in: KONDOROSI Ferenc – LIGETI Katalin (szerk.): Az európai büntetőjog kézikönyve. Budapest, 2008, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 241-243. o.

től, amelynek a szóban forgó információ birtokában van. A közösségi jogalkotó a hozzáférhetőség elvének érvényesítése során különösen a következő feltételeket köteles figyelembe venni: a célhoz kötöttség, az adatok sértetlensége, a hozzáférés egységes szabályozása, az adatvédelmi szempontú felügyelet és ellenőrzés, illetve az érintett személyek adataival való visszaélés megelőzése és jogorvoslati joga.¹¹

A korábbi előkészítő dokumentumokat figyelembe véve a Bizottság 2005. január 25-én elfogadta a büntetőítéletekre vonatkozó információcseréről, és ezeknek az Európai Unión belüli hatályáról szóló fehér könyvet.¹² A dokumentum bevezetőjében hangsúlyozza, hogy a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség létrejötté magában foglalja a hatékony bűnügyi információcsere biztosítását.

A fehér könyv vázolja, hogy az egyes tagállamokban igen különböző a bűnügyi nyilvántartásra vonatkozó szabályozás és a nyilvántartó rendszerek működése, tartalma, formája, hozzáférhetősége. Rávilágít, hogy számos nehézség mutatkozik a tekintetben, hogy hatékonyan felderítsék azokat a tagállamokat, ahol egyes személyekkel szemben szankciót alkalmaztak, hogy gyorsan és egyszerű eljárás keretében hozzáférhetővé váljon valamely más tagállam bűnügyi nyilvántartásában tárolt információ, illetve hogy azt megfelelően lehessen értelmezni.

Az első, kifejezetten a bűnügyi nyilvántartási adatok tagállamok közötti cseréjéről szóló uniós jogi aktus a Tanács bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk cseréjéről szóló 2005/876/IB határozata volt.¹³ Ennek időbeli hatálya azonban korlátozott volt, és a sürgős szabályozás iránti igény motiválta. 2008-ban a Tanács újabb kerethatározatot fogadott el, melyben az Európai Unió más tagállamaiban hozott ítéleteknek egy új büntetőeljárásban való figyelembevételéről rendelkezett.¹⁴

A kerethatározat elvi élel írta elő a tagállamok részére azt a kötelezettséget, hogy biztosítsák: a valamely személy ellen folytatott büntetőeljárás folyamán az ugyanazon személy ellen más cselekmények miatt más tagállamban hozott olyan büntetőítéleteket, amelyekkel kapcsolatban információkat szereztek, a korábbi nemzeti büntetőítéletekkel azonos mértékben figyelembe veszik, és hogy azokhoz a korábbi nemzeti büntetőítéletekével megegyező hatály fűződik, összhangban a nemzeti jogszabályokkal.

Ezt a szabályt alkalmazni kell a tárgyalás előtti szakasz, a tárgyalás, és a büntetőítélet végrehajtása során, különösen az alkalmazandó eljárási szabályok tekintetében, ideértve az ideiglenes letartóztatásra, a bűncselekmény meghatározására, a büntetés típusára és mértékére, valamint a határozat végrehajtására vonatkozó szabályokat is. A más tagállamokban hozott korábbi büntetőítéleteknek a figyelembevétele azonban nem járhat a korábbi büntetőítéleteknek vagy a végrehajtásukkal

¹¹ HL C 53. 2005.3.3. 7. o.

¹² COM (2005) végleges

¹³ A kerethatározat hatályát veszítette a 2009/315/IB kerethatározat hatályba lépésével egyidejűleg

¹⁴ 2008/675/IB kerethatározat, HL L 220, 2008.08.15.

kapcsolatos határozatoknak az új eljárást folytató tagállam általi megváltoztatásával, visszavonásával vagy felülvizsgálatával.¹⁵

2.4. Az Európai Unióban kialakult szabályozási környezet révén kialakult helyzet

A fentiek alapján látható, hogy az uniós tagállamok számos, egymást részben átfedő nemzetközi egyezményből, illetve uniós joganyagból álló, ámde mégsem egységes rendszer keretében kénytelenek folytatni az egymás közötti információcserét a bünygyi nyilvántartásokból származó adatok cseréje tekintetében is.¹⁶ A közösségi jogalkotónak a szabályozás kialakítása során e probléma megfelelő megoldására kellett törekednie.

Az Európai Unió egy európai szintű bünygyi nyilvántartási információs rendszer létrehozására irányuló törekvése alapvetően háromféle rendszerben volt elképzelhető: az első a tagállamok hatóságai közötti kétoldalú együttműködés egyszerűsítése, gyorsítása; a második a tagállami nyilvántartások mintegy hálózatba kapcsolása a hatékonyabb információáramlás elősegítése érdekében; a harmadik pedig egy egyedi, centralizált európai bünygyi nyilvántartás létrehozása.

Az elmúlt évek tapasztalatai szerint a tagállamok közötti, kölcsönös bünygyi jogsegély keretében zajló információcsere egyrészt lassúnak bizonyult, másrészt a tagállamok nemzeti jogában szabályozott különböző megtagadási okok miatt nem egy esetben eredménytelen volt. A megkereső tagállam hatósága nem vagy csak jelentős késéssel férhetett hozzá a kívánt adatokhoz. Az egyes tagállamok bünygyi nyilvántartásra vonatkozó szabályainak különbözősége (különösen a nyilvántartott személyek köre, illetve a nyilvántartás tartalma tekintetében) nem tette lehetővé a tagállami bünygyi nyilvántartások közötti hálózat kialakítását.

Kézenfekvő megoldásként kínálkozott egy egységes, európai szintű adatbázis, egy európai bünygyi nyilvántartás létrehozása. Egy ilyen központi adatbázis létrehozása ugyanakkor aránytalan beavatkozást jelentene az Európai Unió polgárainak a magánélet tiszteletben tartásához, illetve az információs önrendelkezéshez való jogába. Ezt a határokon átnyúló bünyözés elleni küzdelemhez fűződő érdek (és ennek eszközeként a tagállami bünyüdöző hatóságok információkhoz való hatékony hozzáférése) valószínűleg nem képes ellensúlyozni, mivel léteznek olyan eszközök, amelyek segítségével az érintettek alapjogaiba történő enyhébb beavatkozással is elérhető a kitűzött cél.

¹⁵ 2008/675/IB kerethatározat 3. cikk

¹⁶ Ennek problematikájáról részletesebben ld.: STEFANOU, Constantin – XANTHAKI, Helen (szerk.): *Towards a European Criminal Record*, New York, 2008, Cambridge University Press, 1-23. o.

Problematicus lett volna ugyanis az európai szintű adatkezelés megfelelő felügyelete a személyes adatok védelemhez fűződő jogok biztosítása érdekében.¹⁷ Emellett egy centralizált adatbázis feltehetőleg informatikai támadásoknak is jobban ki lenne téve, mint egy decentralizáltan működő, a tagállamok közötti kölcsönös, kérelemre történő adatszolgáltatáson alapuló rendszer.

3. A jelenlegi uniós szabályozás

3.1. A bűnügyi nyilvántartásból származó információk tagállamok közötti cseréjének megszervezéséről és azok tartalmáról szóló kerethatározat

A fentebb ismertetett előzmények után, a korábbi tapasztalatokból levont következtetések alapján került sor 2009. február 26-án a bűnügyi nyilvántartásból származó információk tagállamok közötti cseréjének megszervezéséről és azok tartalmáról szóló kerethatározat (információcsere-kerethatározat) elfogadására.¹⁸ A jogszabály 2009. április 27-én lépett hatályba, ettől számítva három év áll a tagállamok rendelkezésére, hogy a kerethatározatnak való megfelelés érdekében a nemzeti jogi szabályokat megalkossák, és meghozzák a végrehajtás érdekében szükséges intézkedéseket.

A közösségi jogalkotó a kerethatározat preambulumban kimondta, hogy a tagállami hatóságok közötti hatékony bűnügyi információcsere az egyik feltétele annak, hogy az EU egy szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben a polgárainak magas szintű biztonságot nyújtson.¹⁹ Rámutat arra is, hogy noha a kerethatározat (és ugyanígy az Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer létrehozásáról szóló határozat) a természetes személyekre vonatkozó információk átadását szabályozza, később adott esetben a mechanizmust kiterjeszthetik, hogy lehetőség nyíljon a jogi személyekre vonatkozó adatok cseréjére is.²⁰

A szabályozás láthatóan egy olyan folyamat eredményét jelenti, amelynek építőköveit korábban már elkészítették, azonban hiányzott egy elem, amely mintegy összefogja az eddigi törekvéseket, és megteremti azt a jogi keretet, ami az egyes tagállamokban hozott határozatok kölcsönös elismerése és figyelembe vétele, valamint a bűnügyi információk cseréje révén, a rendelkezésre álló információk proaktív felhasználásával végső soron a tagállami büntető ítélezést teszi hatékonyabbá.

Az információcsere-kerethatározat célja egyrészt, hogy meghatározza azokat a módszereket, amelyek szerint az ítélethozatal szerinti tagállam az ítélettel kapcsolatos információkat továbbítja a személy állampolgársága szerinti tagállamnak.

¹⁷ Ugyanez a probléma már korábban, az Europol által végzett adatkezeléssel kapcsolatban is felmerült, erről részletesen ld.: HOLÉ Katalin: Europol és jogállam. Biztonságunk ára. Budapest, 2008, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó

¹⁸ 2009/315/IB kerethat. HL L 93, 2009.4.7., 23. o.

¹⁹ 2009/315/IB kerethat. (1) preambulumbek.

²⁰ 2009/315/IB kerethat. (7) preambulumbek.

Másrészt, rögzíti a személy állampolgársága szerinti tagállam információk megőrzésével kapcsolatos kötelezettségeit. Végül pedig megteremti a tagállamok közötti információcserét szolgáló informatikai rendszer kialakításának és fejlesztésének kereteit. Az információcsere-kerethatározat végrehajtása céljából valamennyi tagállam kijelöl egy vagy több központi hatóságot, amelynek feladata az ítéletekre vonatkozó információ továbbítása, továbbá az információcserével kapcsolatos megkeresések küldése, illetve fogadása és teljesítése.²¹

Valamennyi tagállam köteles meghozni azokat az intézkedéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a tagállamban hozott ítéleteket a bünyügyi nyilvántartásba való felvételkor kiegészítsék az elítélt állampolgárságára vonatkozó információkkal is, amennyiben az elítélt egy másik tagállam állampolgára. Ezzel egyidejűleg az adott tagállam központi hatósága tájékoztatja az elítélt személy állampolgársága szerinti tagállam (amennyiben az elítélt többes állampolgár, valamennyi tagállam) központi hatóságát a meghozott, és a bünyügyi nyilvántartásba felvett ítéletről. Ugyanígy jár el abban az esetben, ha az ítéletre vonatkozó információt módosítják, illetve törlik a nyilvántartásból.

A kerethatározat meghatározza az ítélethozatal szerinti tagállam központi hatóság által továbbítandó adatok körét; a kötelezettség többszintű. Minden esetben továbbítani kell az elítélt legfontosabb személyi adatait, az ítélet jellegét, az annak alapjául szolgáló bűncselekményt, illetve az alkalmazott szankciót. Bizonyos adatokat csak akkor kell továbbítani, amikor azokat a bünyügyi nyilvántartásba bejegyzik, illetve egyes információkat csak akkor, ha azok rendelkezésre állnak. Az ítélethozatal szerinti tagállam központi hatósága azonban – szükség esetén – a bünyügyi nyilvántartásba felvett egyéb információkat is továbbíthat a személy állampolgársága szerinti tagállam központi hatóságának.

Az adatközlési kötelezettség másik oldala, hogy a személy állampolgársága szerinti tagállam központi hatósága köteles a fentiek szerint hozzá továbbított információ megőrzésére. A más tagállamban nyilvántartott adat módosítása, illetve törlése esetén pedig saját nyilvántartásának tartalmát is ennek megfelelően köteles módosítani. Ha valamely tagállamban a bünyügyi nyilvántartásokban szereplő adat ismerete szükséges, e tagállam központi hatósága az erre irányuló megkeresést továbbítja a személy állampolgársága szerinti tagállam központi hatóságához. Az eljárás hatékonyabbá tétele érdekében a megkeresést az információcsere-kerethatározat mellékletét képező formanyomtatvány használatával kell intézni.

Megjegyzendő, hogy az adott személyre vonatkozó adatot nemcsak a bünyügyi nyilvántartásból információ kérésére jogosult szerv, hanem maga az érintett személy is kérhet. Ilyen esetben a kérelem benyújtása szerinti tagállam a személy állampolgársága szerinti tagállamhoz intéz megkeresést, majd a személy kérelmét az eljárás során a kapott információk figyelembe vételével teljesíti.

²¹ Magyarországon a központi hatóság a bünyügyi nyilvántartó szerv, azaz a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH), ld.: 2009. évi XLVII. tv. 77. §; 276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 7. §

A megkeresések teljesítése során az alábbiak szerint kell eljárni. A személy állampolgársága szerinti (azaz a megkeresést fogadó) tagállam az információcsere-kerethatározat mellékletében foglalt, erre a célra rendszeresített formanyomtatvány alkalmazásával elkészíti a választ a megkeresésre. Ez tartalmazza a személy állampolgársága szerinti tagállamban hozott és a bünyügyi nyilvántartásba bejegyzett ítéleteket, továbbá a más tagállamban hozott, és a számára továbbított és általa megőrzött, valamint a számára továbbított és a bünyügyi nyilvántartásba bejegyzett, és végül, a harmadik országban hozott, majd később a számára továbbított, és a bünyügyi nyilvántartásba bejegyzett ítéleteket. A megkeresések teljesítésére a jogalkotó rövid határidőt tűzött, így azokat haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem kézhezvételétől számított tíz munkanapon belül meg kell válaszolni. Amennyiben valaki saját magáról kér információt a bünyügyi nyilvántartásból, úgy a kérelem elintézésére legfeljebb húsz munkanap áll rendelkezésre.

A szabályozás célja, hogy a tagállamok központi hatóságai elektronikus úton továbbíthassák egymásnak az ítéletekre, illetve az érintett személyekről a bünyügyi nyilvántartásokban kezelt adatokat. Annak érdekében, hogy a továbbított információk feldolgozása egyszerűbb legyen, a közösségi jogalkotó egységes formátumot hozott létre.

A kerethatározat a kölcsönös bünyügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény, illetve annak kiegészítő jegyzőkönyve, valamint az EU tagállamai közötti kölcsönös bünyügyi jogsegélyegyezmény, illetve annak jegyzőkönyve rendelkezéseit kiegészíti. Ha a tagállamok között a kerethatározatnál kedvezőbb rendelkezéseket tartalmazó megállapodások vannak hatályban, azok továbbra is alkalmazhatóak.

3.2. Az Európai Bünyügyi Nyilvántartási Információs Rendszer létrehozása

A tagállamok közötti információcsere megszervezéséről szóló kerethatározatban foglaltak uniós szintű megvalósítása érdekében, illetve az információcsere-kerethatározat végrehajtására a Tanács 2009. április 6-án elfogadta az Európai Bünyügyi Nyilvántartási Információs Rendszer (ECRIS) létrehozásáról szóló határozatot (ECRIS-határozat).²² A határozat tartalmazza az adattovábbítás során használandó egységes formátumot, amelynek segítségével a rendszer a tervek szerint 2012. április 27-re teljesen működőképes lesz, minden központi hatóság elektronikusan, előre rögzített módon továbbítja az releváns információkat.

A határozat preambuluma leszögezi, hogy a rendszer nem a tagállami bünyügyi nyilvántartási rendszerek összehangolása. A tagállamok nem kötelesek megváltoztatni bünyügyi nyilvántartásaik belső rendszerét az információk belföldi felhasználása tekintetében. Az ECRIS decentralizált jellegű, tehát nincs szó a bünyügyi nyilvántartások összekapcsolásáról, vagy egy európai szintű központi adatbázis létrehozásáról.

²² 2009/316/IB hat. HL L 93, 2009.4.7., 33. o.

Ugyanígy az információk továbbítására szolgáló referenciatáblázatok (amelyek az egyes büncselekmények, illetve szankciók egységes kódjait tartalmazzák, lásd alább) alkalmazása sem irányul arra, hogy a nemzeti jogrendszerek szerinti büncselekmények és szankciók között jogi egyenértékűséget állapítson meg. Az ezzel ellenétes szabályozás nagy valószínűséggel ellentétben állna az arányosság elvével.

Az ECRIS működésének alapja egy közös protokolloknak megfelelően kidolgozott, összeköttetést biztosító szoftver, valamint egy titkosított hálózatot nyújtó közös kommunikációs infrastruktúra. A Bizottság felel a kommunikációs infrastruktúra működéséért, illetve viseli annak kivitelezésével, adminisztrációjával, felhasználásával, karbantartásával, fejlesztésével kapcsolatos költségeket.

Az információcsere-kerethatározatban meghatározott információtovábbítás formátumát az ECRIS-határozat mellékleteit képző táblázatokban foglalt kódok adják. A tagállamoknak minden, a továbbított információban szereplő büncselekményre vonatkozóan meg kell adniuk az ECRIS-határozat A. mellékletében található táblázat megfelelő kódját. A kód megjelöli a büncselekményt, a stádiumot, az elkövetési alakzatot, illetve adott esetben a büntetőjogi felelősségre vonás korlátjait vagy a visszaesésre vonatkozó információt.

Hasonlóképp, a továbbított információban szereplő ítéletre vonatkozóan a tagállamoknak meg kell adniuk az ECRIS-határozat B. mellékletében található táblázat megfelelő kódját. Előfordulhat, hogy egyes tagállamok jogrendszere olyan büncselekményt, illetve szankciót is ismer, amely az ECRIS-határozat mellékletében nem szerepel, ezért mindkét mellékletben található egy ún. nyitott kategória, amely ilyen esetben megjelölhető.

4. A szabályozás alapjogi aspektusai

Egy európai léptékű nyilvántartási rendszerre vonatkozó szabályozás szükségszerűen felveti az adatvédelem kérdését. Mennyiben garantálja a nyilvántartási rendszer létrehozására és működésére vonatkozó jogszabályi keret az érintett személyek – akikre a nyilvántartások adatokat tartalmazhatnak – személyes adatok megfelelő szintű védelméhez, illetve az információs önrendelkezéshez való jogát? Nem jelent-e az információk hozzáférhetőségének elve egyoldalúan a bűnüldözés hatékonyságának növelését a terhelti jogok rovására?²³

A magánszféra védelme, a személyes adatok védelméhez fűződő jog és az információs önrendelkezéshez való jog régóta szerepel az egyes nemzetközi és nemzeti jogok alapjogi katalógusaiban.²⁴ Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 8. cikkének 2. bekezdése szerint mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét,

²³ Vö. pl. SATZGER, Helmut: Internationales und Europäisches Strafrecht. 3. kiadás, Baden-Baden, 2009, Nomos, 176. o.

²⁴ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 8. cikke; Európai Alapjogi Charta 7-8. cikk

lakását és levelezését tiszteletben tartják, és e jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

Az uniós jogi aktusok tervezetéről az Európai Adatvédelmi Biztos is előzetesen véleményt nyilvánított.²⁵ Hangsúlyozta az addig meglévő szabályozási környezet hatékonyságát akadályozó tényezők (nyelvi, műszaki és jogi különbségek) kiküszöbölésére irányuló törekvés jelentőségét. Javasolta, hogy pontosan határozzák meg a bűnügyi nyilvántartási rendszerek közötti adatcsere alkalmazási körét, különös tekintettel a büntetőeljárásokon kívüli felhasználásra. Emellett kiemelte, hogy kulcsfontosságú az adatok naprakészé tétele és a törlésekről való értesítés. Üdvözölte, hogy az ECRIS-szel nem jön létre központi európai adatbázis, a rendszer nem biztosítja a más tagállamok bűnügyi nyilvántartási adatbázisaihoz való közvetlen hozzáférést, azonban nemzeti szinten centralizálja a felelősségi köröket a kijelölt központi hatóságok révén. A Biztos által felvetett követelményeknek a közösségi jogalkotó a későbbiekben túlnyomó részben eleget tett.

Egy centralizált, közösségi szinten működő külön adatbázis létrehozása, illetve működtetése, alternatív megoldásként a más tagállam bűnügyi nyilvántartásaiban tárolt adatokhoz való közvetlen hozzáférés minden bizonnyal nem tett volna eleget az arányosság, illetve szükségesség követelményének.²⁶ Az ECRIS jelen formában való kialakítása azonban összhangban van ezen elvekkel, és működését a tagállamok (a rendelkezésükre álló törvényességi felügyeleti eszközökkel), illetve a Bizottság hatékonyan tudják felügyelni.

Emellett értelemszerűen arra is figyelemmel kellett lennie a közösségi jogalkotónak, hogy a korábbi elítélésekre vonatkozó adatok ne maradjanak a jogszabályban előírtnál hosszabb ideig a tagállamok nyilvántartásában. A tagállamoknak az elítélésről történő első adatszolgáltatás keretében fennálló tájékoztatási, illetve később egy esetleges módosításról vagy a nemzeti nyilvántartásból való törlésről történő értesítési kötelezettsége eleget tesz ennek a kívánalomnak.

5. Átültetés a magyar jogba

A Magyar Köztársaság Alkotmánya a személyes adatok védelméhez fűződő jogot az 59. §-ban rögzíti. A 144/2008. (XI. 26.) AB határozatban – amely a magyar

²⁵ Az információcsere-kerethatározathoz: HL C 200.12.20. 26. o.; az ECRIS-határozathoz: HL C 2009.42. 1. o.

²⁶ Megjegyzendő, hogy egyes uniós tagállamok a Prümi Szerződéssel már elkezdtek egy olyan együttműködést, amelynek keretén belül egyes ún. referenciaadatokhoz közvetlen hozzáférést biztosítanak, különösen a DNS-felültek lekérdése keretében

bűnügyi nyilvántartásra vonatkozó korábbi szabályozás számos rendelkezését megsemmisítette – az Alkotmánybíróság rávilágított, hogy a „bűnügyi nyilvántartás olyan – részlegesen – egymástól elkülönítetten működő, de számos esetben szükségképpen összekapcsolódó adatbázisok összessége, amelyek egyenként is a személyes és a különleges személyes adatok kivételesen nagy mennyiségű adatállományát tartalmazzák. Az adatbázisok létezése, az adatok kezelése, az adatokkal való rendelkezés minden esetben alapjogi korlátozást jelent, minthogy az Alkotmány 59. §-ából levezetett védelem a bűnügyi személyes adatokra is kiterjed. Az információs önrendelkezéshez való jog korlátozása a büntetőeljárás lezárását, mi több, a jogerős elítéltetést követően is fennmarad, mivel a nyilvántartási idők nem a büntetőjogi jogkövetkezményekhez, nem a büntetési célokhoz, s nem a büntetőeljárás különböző szakaszaihoz kapcsolódnak.” Ezekre a szempontokra kellett figyelemmel lenni a hazai szabályozás kialakítása során.

A magyar jogalkotó a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvénnyel (Bnytv.) szabályozta újra a magyar bűnügyi nyilvántartási rendszert.²⁷

A Bnytv. építette be a magyar jogba az információcsere-kerethatározatnak és az ECRIS-határozatnak megfelelő rendelkezéseket. Magyarország viszonylag hamar, az ECRIS-re vonatkozó uniós normák megjelenését követően kb. két hónappal megalkotta az azoknak való megfeleléshez szükséges törvényt, amely 2009. június 30-án lépett hatályba.

A Bnytv. III. Fejezete rendelkezik az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, VI. fejezete pedig az európai bűnügyi nyilvántartási információs rendszer keretei között történő adatszerről. Ez utóbbi fejezet tartalmazza a többi tagállam részére teljesítendő adattovábbításra, a más tagállam bűnügyi nyilvántartásából történő adatigénylésre, illetve a más tagállam (valamint harmadik országnak) kérelmére történő adattovábbításra vonatkozó szabályokat.

A tagállami ítéletek nyilvántartásában szereplő adatok kezelésének célja az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködés elősegítése érdekében az Európai Unió más tagállamában magyar állampolgárral szemben hozott, bűnösséget megállapító jogerős ítéletekben (tagállami ítéletekben) foglalt adatok tagállamok közötti kölcsönös cseréjének elősegítése [Bnytv. 31. §].

A tagállami ítéletek nyilvántartásában annak a magyar állampolgárnak az adatait kell nyilvántartani, akinek bűnösségét az Európai Unió más tagállamának bírósága jogerősen megállapította [Bnytv. 32. §]. A nyilvántartás a tagállami ítéletben szereplő, az Európai Unió más tagállamának kijelölt központi hatósága által megküldött alábbi adatokat tartalmazza az érintett személyazonosító adatait, az ítélet kel-

²⁷ Ennek során figyelemmel volt a 144/2008. (XI. 26.) AB hat.-ban foglaltakra is

tét, jogerőre emelkedésének időpontját, valamint az ítéletet hozó bíróság megnevezését, az ítélet alapjául szolgáló bűncselekmény megnevezését, a bűncselekmény jogi minősítését, a bűncselekmény elkövetésének időpontját, valamint a büntetésekre, az intézkedésekre és azok végrehajtására vonatkozó adatokat [Bnytv. 33. § (1) bekezdés].

A fenti adatokon túl a tagállami ítéletek nyilvántartása – ha az Európai Unió más tagállamának kijelölt központi hatósága azt a KEKKH részére megküldte – tartalmaz egyéb adatokat is, így különösen az érintett szüleinek nevét, az ítélet ügyirat-számát, a bűncselekmény elkövetésének helyét, az érintett ujjnyomatát, álnévét, továbbá a mentesítés várható időpontját. A tagállami ítéletek nyilvántartása tartalmazza az elismerő határozat számát és keltét is, ha az Európai Unió más tagállamának bírósága által meghozott ítélet érvényét a magyar bíróság elismerte [Bnytv. 33. § (2)-(3) bekezdés].

A fentebb meghatározott adatokat a tagállami ítéletről szóló tájékoztatásban meghatározott mentesítés beálltának idejéig kell nyilvántartani. Ha e tájékoztatásban nem szerepel mentesítésre vonatkozó adat, az adatokat akkor kell törölni, amikor a tagállam kijelölt központi hatóságának tájékoztatása szerint azt az érintett tagállam bűnügyi nyilvántartásából törölték. Az adatok változását az érintett tagállam kijelölt központi hatósága által adott tájékoztatást követően a KEKKH haladéktalanul átvezeti [Bnytv. 34. §].

A KEKKH késedelem nélkül tájékoztatja az Európai Unió más tagállama központi hatóságát a büntetettek nyilvántartásába, valamint – egyes kivételekkel – a hátrányos jogkövetkezmények alatt álló, büntetlen előéletű személyek nyilvántartásába felvett, az érintett tagállam állampolgáira vonatkozó bűnösséget megállapító jogerős ítéletben szereplő alábbi adatokról és azok későbbi változásáról vagy módosulásáról: az elítélt személyazonosító adatai; az ítélet kelte, jogerőre emelkedésének időpontja, az ítéletet hozó bíróság megnevezése; az ítélet alapjául szolgáló bűncselekmény elkövetésének helye, időpontja, a bűncselekmény megnevezése vagy jogi minősítése, valamint azokra a rendelkezésekre való hivatkozás, amelyeken a bűncselekmény elbírálása alapult; végül, a büntetésekre, az intézkedésekre és azok végrehajtására vonatkozó adatok [Bnytv. 78. § (1) bekezdés].

Az átvevő tagállamot tájékoztatni kell az adatok átadásával egyidejűleg az adatok törlésének várható időpontjáról, továbbá arról, ha az adatok a büntetettek nyilvántartásából vagy a hátrányos jogkövetkezmények alatt álló, büntetlen előéletű személyek nyilvántartásából törlésre kerültek. Ha az érintett személy két vagy több más tagállam állampolgára, a fenti adatokat valamennyi érintett tagállamnak továbbítani kell [Bnytv. 78. § (2) bekezdés].

Az EU más tagállamának bűnügyi nyilvántartásából történő adatigénylés akként történik, hogy a Bnytv. alapján az adatok átvételére jogosult szerv a Bnytv. mellékletében meghatározott adatkörben a KEKKH útján adatokat igényelhet az Európai Unió más tagállamának bűnügyi nyilvántartásából. Az átvett adatokat csak a kérelemben meghatározott büntetőeljárás céljára használhatja fel.

A KEKKH az Európai Unió más tagállama kijelölt központi hatóságának kérelmére adatokat továbbít – a büntetőeljárás hatálya alatt állók nyilvántartásának kivételével – a bűnügyi nyilvántartási rendszerben kezelt adatokból. Ha az Európai Unió más tagállamának kijelölt központi hatósága olyan magyar állampolgárról igényel adatot, akire vonatkozóan a tagállami ítéletek nyilvántartásában is szerepel adat, a KEKKH adattovábbítása e nyilvántartásban kezelt adatokra is kiterjed. A megkereső tagállam kijelölt központi hatósága részére – az állampolgárság szerinti tagállam kijelölt központi hatóságát kivéve – a tagállami ítéletek nyilvántartásában kezelt adat csak büntetőeljárás céljából adható át [Bnytv. 80. § (1)-(2) bekezdés].

Az adattovábbítást megelőzően – ha az lehetséges – az adatok ellenőrzésével biztosítani kell, hogy azok naprakészek és pontosak legyenek. Amennyiben utóbb megállapításra került, hogy hibás vagy hiányos adatok kerültek továbbításra, erről az adatátvevőt haladéktalanul értesíteni kell. Ha az Európai Unió más tagállamának kijelölt központi hatósága nem a megkeresett tagállam állampolgárságával rendelkező állampolgár tekintetében intéz megkeresést a bűnügyi nyilvántartások adataira vonatkozóan, annak tekintetében a bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény alapján kell eljárni [Bnytv. 80. § (3)-(4) bekezdés].

A tagállami ítéletek nyilvántartásából harmadik ország részére adat kizárólag az adatot a KEKKH részére megküldő tagállam által meghatározott korlátok között, büntetőeljárás céljából történő felhasználásra továbbítható [Bnytv. 80. § (5) bekezdés].

A Bnytv. melléklete tartalmazza az információcsere-kerethatározat mellékletében szerelő formanyomtatványt is, amelynek segítségével a tagállamok közötti adatigénylés és adattovábbítás lebonyolítható.

6. Konklúzió, kitekintés

Az ECRIS létrehozásával a közösségi jogalkotó a tagállamok közötti adatszere számára olyan keretet teremtett, amely kompromisszumos megoldást jelent az európai bűnügyi nyilvántartás létrehozásának három lehetséges verziója között. Az ECRIS gyorsítja az adatátadást, mivel a tagállamok központi hatóságai kötelesek minden, a jogszabályban meghatározott információt késedelem nélkül továbbítani az ítélettel érintett személy állampolgársága(i) szerinti tagállam(ok) központi hatóságának.

A rendszer álláspontom szerint megfelel az arányosság és a célhoz kötöttség követelményének, illetve az adatvédelem szempontjaira is tekintettel van, hiszen egyrészt nem teremt egy európai szuperadatbázist, amelyben egy helyen tárolják az Unió polgárainak bűnügyi nyilvántartás szempontjából releváns adatait, másrészt nem teszi lehetővé, hogy a tagállamok központi hatóságai valamely más tagállam nyilvántartásában tárolt adatokhoz közvetlenül hozzáférjenek.

Az ECRIS működésének átfogó értékelése értelemszerűen csak 2012 áprilisa után lesz lehetséges, miután valamennyi tagállam megalkotta az uniós normák végrehajtására szolgáló nemzeti jogszabályokat, és a rendszer a tagállamok között az új

szabályoknak megfelelően fog működni. Mindazonáltal az ECRIS létrehozása mindenképp fontos lépés volt egy hatékonyabb európai bűnügyi együttműködés felé.

Az Európai Unió elnöksége jelezte, hogy kiemelt hangsúlyt kíván fektetni a közvetlen igazságügyi együttműködés javítására. Ennek keretében a kölcsönös elismerés elvének a bűnügyi nyilvántartási adatok cseréjére történő fokozott alkalmazására is összpontosítani fog, emellett a bűnügyi nyilvántartási adatok cseréjének megerősítésére törekszik a harmadik országok elítélt állampolgárai európai indexének létrehozása révén. Megvizsgálja továbbá a folyamatban lévő büntetőeljárások során és a nem végleges ítéletekben kiszabott felügyeleti intézkedésekről való információcsere lehetőségeit.²⁸ Az információcsere jelentőségét hangsúlyozza a Magyar Köztársaságnak a szabadság, biztonság és a jog érvényesülése térségében való együttműködésére vonatkozó 2009-2014 közötti kormányzati stratégiájáról szóló kormányhatározat is.²⁹

Az ECRIS-re vonatkozó uniós jogi aktusok elfogadása óta hatályba lépett az Európai Unióról és az Európai Közösségről szóló szerződések jelentős módosítását eredményező Lisszaboni Szerződés. Az immár az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésre átnevezett alapidokumentum a korábban az EU harmadik pillérében elhelyezett, büntetőügyekben folytatott bel- és igazságügyi együttműködést a korábban az első pillérben szabályozott döntéshozatali eljárás alá helyezte, és – habár korlátozott mértékben – lehetővé tette rendeletek és irányelvek megalkotását ezen a területen. Kérdéses: vajon az új döntéshozatali rendszer mennyiben segíti elő az európai bűnügyi együttműködés előmozdítását és a kitűzött célok elérését.

A fentiek fényében úgy gondolom, nem egy jelentős újítást hoz a közeljövő uniós szintű bűnügyi együttműködése. Bízunk benne, hogy a közösségi jogalkotó az esetenként megkönnyített döntéshozatal ellenére továbbra is megfontoltan, óvatos haladással, az emberi jogok lehető legmesszemenőbb védelme mellett fogja az e területre vonatkozó jogszabályokat elfogadni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- HOLÉ Katalin: Europol és jogállam. Biztonságunk ára. Budapest, 2008, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
- HORVÁTH Katalin: A Falcone-program és az európai bűnügyi nyilvántartás. In: Magyar Jog, 2005., 8. szám, 470-478. o.
- KONDOROSI Ferenc – LIGETI Katalin (szerk.): Az európai büntetőjog kézikönyve. Budapest, 2008, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
- SATZGER, Helmut: Internationales und Europäisches Strafrecht. 3. kiadás, Baden-Baden, 2009, Nomos
- STEFANOU, Constantin – XANTHAKI, Helen (szerk.): Towards a European Criminal Record, New York, 2008, Cambridge University Press

²⁸ A Tanács 18 hónapra szóló programtervezete. 16771/09. sz. dokumentum, 2009.11.27., 75. o.

²⁹ Ld.: 1057/2009. (IV. 24.) Korm. hat.